

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Jefe de Área

COMISIÓN ESPECIAL QUE SERÁ LA ENCARGADA DE DICTAMINAR EL EXPEDIENTE N.º 19571, "LEY ESPECIAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO", EXPEDIENTE LEGISLATIVO N.º 20.868

Estimados Señores y Señoras Diputadas:

Tomando en consideración que el texto dictaminado en la sesión N.º 4, del 6 de noviembre de 2018, Expediente N.º 19.571, "LEY ESPECIAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO" será modificado al tenor de las reuniones de trabajo entre la precitada Comisión, la Dirección del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) del Poder Judicial y el Instituto Costarricense Sobre Drogas (ICD) del Poder Ejecutivo; me permito manifestar y advertir, con el debido respeto y consideración, lo siguiente:

1. **Publicidad del texto del Proyecto de Ley.** La SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, mediante voto consultivo 2006-15486, señaló: "(...) *al ser la Asamblea Legislativa un órgano representativo de la comunidad nacional, la publicidad de los procedimientos parlamentarios es esencial, pues la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes (artículo 105 constitucional), por ello su actividad debe, necesariamente, trascender a toda la comunidad, a tal punto que algunos especialistas en derecho constitucional lo definen como un órgano de publicidad. La proyección de la actividad parlamentaria hacia el exterior, es una garantía constitucional (artículo 117 de la Constitución Política); de allí que las disposiciones del Reglamento que instrumentalizan esa proyección y la forma de hacerla efectiva, **deba calificarse como un Derecho constitucional aplicado y su desconocimiento, como una violación esencial.** (...)*" VIII.- *Del principio esencial de la publicidad.- Otro principio esencial en el procedimiento de formación de las leyes, es el de publicidad, en el tanto garantiza un amplio debate que facilita el contacto con la opinión pública en general y, en particular, con quienes pudieran tener interés, por razón de sus actividades, en conocer y hasta participar en la deliberación del asunto, o, igualmente, la posibilidad de escuchar a órganos públicos, (...) Al respecto este Tribunal ha señalado que la publicidad de los procedimientos parlamentarios, resulta además esencial dado el carácter representativo de la comunidad nacional que ostenta la Asamblea Legislativa, siendo que la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes, según lo dispone el artículo 105 constitucional (En tal sentido ver sentencia 2000-03220 de las diez horas con treinta minutos del dieciocho de abril del dos mil, y la 2006-009567 de las dieciséis horas diez minutos del cinco de julio del dos mil seis)".*

En atención al Principio de Publicidad desarrollado por la Sala Constitucional advertimos la eventual incongruencia entre el Proyecto de Ley consultado a distintas instituciones para con el que finalmente, en su condición de texto sustitutivo, sea incorporado a la corriente legislativa; pudiendo, tal incorporación, afectar el Principio de Publicidad en los términos y condiciones preceptuadas por la Sala Constitucional en el voto de cita.

2. **Parámetros Internacionales de Derechos Humanos.** Costa Rica, de conformidad con el Acuerdo de Sede para el establecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y, por su adscripción al Sistema Interamericano, tiene un especial compromiso para con el respeto e implementación, en nuestro derecho interno, de las resoluciones de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y para con los estándares de protección y cumplimiento que en dichas resoluciones se prefijan en materia de Derechos Humanos.

De cara a este compromiso internacional esta Defensoría de los Habitantes desea advertir que la resolución debe ser un parámetro de legalidad al cual debe atender el proyecto de ley en curso a efectos de que su aprobación no tenga roces de constitucionalidad y de la jurisprudencia emitida. Distintos especialistas han señalado especialistas que: "a pesar de los esfuerzos por negar que la extinción de dominio posea una naturaleza sancionatoria, sí tiene ese carácter y que, por esto, no puede prescindirse de los principios, derechos y garantías que se asocian a la imposición de una pena. En todo caso, recuerdan (con cita del voto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ricardo Baena y otros vs. Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001) que aunque se esté ante procesos administrativos debe cumplirse con los principios del debido proceso".

Concretamente, el artículo 9 de la Convención Americana dispone que nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

"106. En relación con lo anterior, conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. **La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor.** De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste".

Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva.

107. En suma, en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión".

115. De lo expuesto se deduce claramente, a criterio del Tribunal, (Corte Interamericana de Derechos Humanos) que los actos del Estado (...) se hicieron en contravención del principio de legalidad por el que se debe regir la actuación de la administración pública. Por todo ello, la Corte concluye que el Estado violó los principios de legalidad y **de irretroactividad consagrados en el artículo 9 de la Convención Americana (...)**”.

116. En cuanto al artículo 8 de la Convención, la Comisión alegó que: a) **el debido proceso no puede entenderse circunscrito a las actuaciones judiciales; debe ser garantizado en todo trámite o actuación del Estado que pueda afectar los derechos e intereses de los particulares;** b) existe una identidad entre los principios que inspiran el derecho penal y los que inspiran el derecho administrativo sancionatorio ya que ambos derechos son manifestaciones del poder punitivo del Estado; c) en el ejercicio de potestades discrecionales la administración debe actuar conforme a la legalidad y a los principios generales de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, permitiendo a los destinatarios de los actos administrativos ejercer su derecho de defensa.

(...)

119. El artículo 8 de la Convención, en sus incisos 1 y 2, señala que: 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. **Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.**

Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a. derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal. b. comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada; c. concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d. derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e. **derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;** f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

(...)

124. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. **Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.**

125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, **la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil,** laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.

(...)

127. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. **Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.**

(...)

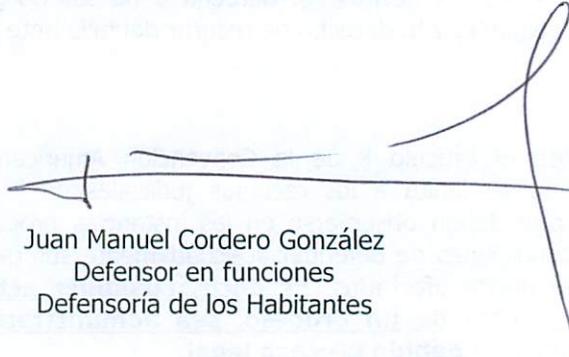
129. La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso (...) y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones (...) no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso.

(...)

183. En el presente caso, la emisión y aplicación de la Ley (...), **con efecto retroactivo,** son violatorias de preceptos convencionales y revelan que el Estado no ha tomado las medidas adecuadas de derecho interno para hacer efectivos los derechos consagrados en la Convención. El Estado, al emitir una ley, debe cuidar de que se ajuste a la normativa internacional de protección, y no debe permitir que sea contraria a los derechos y libertades consagrados en un tratado internacional del cual sea Parte.

Hasta aquí se han descrito los parámetros señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de cita y que en criterio de ésta Defensoría guardan conexidad con el texto actualmente en proceso de elaboración y que versa sobre la figura de la extinción de dominio.

Agradeciendo la deferencia consultiva, cordialmente me suscribo.


Juan Manuel Cordero González
Defensor en funciones
Defensoría de los Habitantes

